



# NOTAS PARA LA HISTORIA DEL PLANEAMIENTO DE BARCELONA

## La era de Franco

Por Fernando de Terán

Tras el patético invierno de 1939, Barcelona había dejado de ser el esperanzador baluarte de la República española. Abolido el Estatuto de Autonomía, desaparecido el Gobierno de la Generalidad, dispersos, muertos o exiliados los hombres del GATEPAC, del GATCPAC o del SAC, silenciada definitivamente la combativa "AC", iba a quedar roto y desarticulado todo el movimiento de renovación política, cultural, arquitectónica y urbanística que estaba produciéndose desde años antes, en singular y efervescente coyuntura, con patrocinio y estímulo de las autoridades del Gobierno autónomo.

Pronto quedarían lejos las anticipaciones de Rubió y Tudurí, las memorables jornadas del CIRPAC en Barcelona (inmortalizadas en famosas fotografías) jalonadas de conferencias resonantes a cargo de la vanguardia europea y los brillantes y polémicos proyectos del GA-

TEPAC, incluido aquél universalmente conocido Plan Maciá, realizado con la colaboración de Le Corbusier. Se cerraba así cruelmente un período fecundo y brillante de auténtica aportación cultural.

Los años inmediatamente siguientes al final de la guerra civil se caracterizarán, por el contrario, por la más triste atonía y empobrecimiento, con expresa y radical condena de todo lo anterior. La nueva dirección que desde Madrid se va a marcar ahora con carácter general para toda España, tendente a la implantación del pretendido Orden Nuevo, se manifestaba agresivamente represiva hacia todo lo que pudiese suponer una referencia a aquello que en sus distintos niveles quedaba simbolizado por la Generalidad y por el GATEPAC. Concretamente en el ámbito de la cultura urbanística, la alternativa nacionalista, historicista, casticista, tradicionalista e inicialmente también fascista, era obviamente incompatible con el universalismo ahistoricista del racionalismo de los CIAM. Basta ojear alguna suntuosa Memoria de actuación del Ayuntamiento de Barcelona de aquellos años (ilustrada con fotografías de desfiles, procesiones y actos tales como la recepción de Himler o de Ciano) para captar en toda su dimensión la gravedad de la conmoción sufrida. Pequeñas reformas interiores, cambios de alineaciones, rediseño de encuentros viarios, van a ser las escasas manifestaciones de actividad urbanística. Volverá a funcionar la Junta del Ensanche y la ciudad iniciará penosamente su proceso de reconstrucción y crecimiento, teniendo tan sólo por referencia

NOTA: Inicialmente, al preparar el contenido de estos dos números consecutivos de la Revista dedicados a Cataluña, se pensaba disponer de una completa serie de trabajos sobre los diversos momentos que ha atravesado el planeamiento de Barcelona, de modo que la suma de todos ellos cubriese completamente esa historia. Al no haberse podido contar con el conjunto de colaboraciones solicitadas, los trabajos incluidos quedan inconexos y separados entre sí por importantes lagunas. Por ello ha parecido conveniente añadir una relación completa de los principales episodios del proceso, que sirva de marco de referencia a los trabajos aludidos y cubra tales lagunas, sin que en ningún caso pretenda esta síntesis equipararse al resultado inicialmente previsto.



espacial la versión de 1917 (que será actualizada en 1945) del llamado Plan de Enlaces, nacido trabajosamente como adaptación de la ambiciosa visión de Jaussely en el lejano concurso de 1905.

Así, pues, al estudiar lo que ocurre en Barcelona, o para Barcelona, al principio del período que se inicia a partir del final de la guerra, no puede dejar de hacerse, inevitablemente, en una buena medida, por referencia a Madrid, donde estaba apareciendo una ambiciosa estructuración omnicomprendiva tanto por lo que se refiere a la institucionalización administrativa del urbanismo, como en el terreno de su propia elaboración conceptual. Porque allí, apoyada en los organismos nacies, Dirección General de Arquitectura primero, y Jefatura Nacional de Urbanismo después también, la paciente y tenaz labor de Pedro Bidagor iría configurando todo un proceso que culminaría años más tarde con la promulgación de la Ley del Suelo, y que pasaría a través de la redacción de varios planes de ordenación de ciudades españolas, acompañadas en varios casos por leyes especiales (que son otros tantos escalones en la maduración de ese proceso), así como por la creación de unas Comisiones Provinciales, directamente dependientes de los órganos centrales, cuya misión inicial es "formar un diagnóstico cada vez más preciso de las necesidades urbanísticas nacionales" e ir perfilando "la estructura del dispositivo jerárquico de los Organos Ejecutivos, Asesores y Fiscales, que han de desempeñar la misión urbanística". Entre ellas, en 1945, aparece la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona, a la que se encomienda concretamente "proponer al Ministerio de la Gobernación el Plan General de Ordenación de la Provincia de Barcelona" (1).

Sin embargo, la labor desarrollada lentamente por este organismo no llegará a dar frutos hasta la década siguiente. En las notas que siguen a continuación, se trata de ofrecer una esquemática visión de los principales episodios que aparecen a lo largo de un proceso de formalización del planeamiento del territorio barcelonés, durante el período aludido en el subtítulo de este trabajo, buscando preferentemente la línea de continuidad de ese proceso.

### 1. El Plan Comarcal

La Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona planteó pronto la necesidad de elaborar un plan de conjunto para toda la comarca de la capital, integrada inicialmente por trece municipios, además del de Barcelona. Ya en el Reglamento de la propia Comisión, aprobado en 1945, se habla de esta necesidad y se faculta al Ayuntamiento de Barcelona para la redacción del plan, manteniéndose la competencia de la Comisión Provincial para asesorar y supervisar. De este modo, el arquitecto jefe de la Oficina de Estudios del Ayuntamiento, José Soteras Mauri, se vio asesorado directamente por el propio Bidagor, que actuaba como asesor de la Comisión Provincial.

El trabajo se desarrolló, según refieren los propios autores, de manera un tanto reservada, y en un notable aislamiento, muy característico de toda la labor de aquel período. El 3 de diciembre de 1953 se dictaba la Ley sobre Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca, por la que se aprobaba el Plan Comarcal y se creaba la Comisión de Urbanismo de Barcelona (2).

El plan se componía de tres documentos fundamentales: una importante Memoria, las Normas y el Plano de Zonificación, cada uno de los cuales proporciona materia para comprobar cómo este plan aparece inserto en un proceso de elaboración conceptual del planeamiento que había arrancado del Plan General de Ordenación de Madrid y había continuado con los de Bilbao y Valencia, complementados por sus correspondientes leyes especiales. Este plan era, efectivamente, un episodio más, un eslabón de la cadena, como se ve incluso más claramente al estudiar el texto del Reglamento que en 1954 vino a desarrollar la Ley del plan, sin que pueda hablarse, por lo tanto, del Plan Comarcal de Barcelona como un documento innovador y original por sí mismo, sino sólo en la medida en que forma parte de un proceso que sí lo era.

Desde la primera página de la Memoria se rinde tributo a esa doctrina urbanística tradicional que había sido adoptada como base de aquel proceso (3).

"En el Plan se estudian los límites del crecimiento urbano en una forma nuclear, evitando la extensión ilimitada de la metrópoli y la absorción por la misma de las poblaciones satélites que, por el contrario, deberán desarrollarse como núcleos independientes con su carácter propio. Se tiende, dentro y fuera de la capital, a separar los núcleos urbanos formados por la agrupación de barrios delimitados, de acuerdo con su estructura y características, y desarrollados a la escala humana, y donde los centros cívicos representativos, culturales y comerciales recobren su importancia y perdida fisonomía. Concebimos el futuro de la gran ciudad como racimo de comunidades organizadas con una base social cristiana ligadas al tronco formado por la zona rectora y al amparo de la espléndida vegetación del macizo del Tibidabo que, cual gigantesca parra, protege al nuclear racimo de poblaciones y barrios que se extienden a su alrededor" (4).

Y en el capítulo titulado "Ideas generales que han presidido la confección del Plan" se deslizan nuevas claves conceptuales que remiten a los mismos orígenes y se remacha claramente el concepto bardetiano de conglomerado o racimo (... "núcleos urbanos claramente diferenciados que tengan cada uno de ellos un programa social completo"..., "una gran ciudad, constituida por una corona de núcleos, cada uno de ellos con su propia

(2) Véase, en este mismo número, el trabajo de Soteras Mauri, sobre el Plan Comarcal, que nos exime de hacer aquí una más prolongada exposición del mismo.

(3) Véanse mis *Notas para la historia del planeamiento de Madrid*, publicadas en el número 2-3/1976, de esta misma Revista.

(4) *Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Barcelona. Memoria*. 1953.

(1) Decreto núm. 812 de la Presidencia del Gobierno, de 7 de junio de 1945.



*Barcelona en 1950.*

personalidad”) al servicio de la idea descentralizadora (“Nos manifestamos contrarios a las grandes concentraciones urbanas; entendemos que la vida es más humana y el contacto con la naturaleza más perfecto en las aldeas y en las pequeñas poblaciones que en las grandes ciudades”).

De acuerdo con este planteamiento teórico, el plan se enfrenta con la comarca con la intención de estructurarla nuclearmente, intención que queda recogida de forma explícita en algunos de los documentos gráficos. El análisis de los mismos, así como el del plano de zonificación, permiten señalar que quizá la nota diferencial de este plan, respecto a los de las otras grandes ciudades que le habían precedido, sea el tratamiento más unitario y homogéneo de la comarca en cuanto a la cualidad, intención y afinado del planeamiento, lo cual, en buena medida, parece condicionado por la diferente realidad territorial. En los casos de Madrid y Valencia, especialmente, y no tanto en el de Bilbao, el modelo era más bien monocéntrico con satélites muy secundarios, mientras que aquí hay una intención de policentrismo (el racimo), tal que ha permitido a Ribas Piera señalar como la aparición del primer plan metropolitano (5). Ya no se trata del gran cuerpo central rodeado de pequeños satélites, sino de una gran trabazón en el tratamiento de

todo un territorio, cuya matización, por otra parte, en áreas de un análisis funcional exhaustivo, lleva a diferenciar hasta 39 clases diferentes de usos del suelo en el plano de zonificación, sentando un precedente que habría de introducir no poca confusión de nomenclaturas y reglamentaciones en la elaboración de otros planes generales posteriores.

El contenido del plan está expresado en su Ley de forma totalmente paralela a la que apareció ya en la Ley de Madrid de 1946, con la misma relación de determinaciones agrupadas en cinco apartados que hacen referencia a la división del territorio en zonas, al sistema de espacios libres, a la situación de los centros urbanos y edificios e instalaciones de interés público, al trazado y características de la red de comunicaciones y a la “delimitación del perímetro urbano para la aplicación fuera del mismo de las normas sobre edificación en suelo rústico”. El contenido es ciertamente el mismo, pero comparando este texto con el de 1946 para Madrid puede verse cómo la terminología ha ganado en precisión y se ha aproximado a la que habrá de recogerse después en la Ley del Suelo, hasta hacerse coincidente con ella.

En relación con los planes parciales para el desarrollo del Plan Comarcal, puede señalarse el mismo fenómeno en la enumeración de determinaciones que constituyen el contenido de dichos planes, ya que ese contenido se desarrolla también en puntos paralelos a los del plan de Madrid, aunque más matizados y precisados. Pero.

(5) MANUEL RIBAS PIERA: *La planificación territorial*. En *Ciudad y Territorio*, núm. 1. Madrid, 1969.

además, aparece aquí una enumeración de los documentos constituyentes de los planes parciales, que había tenido antecedente en la Ley de Valencia. Hay, pues, una mayor madurez en este texto legal de Barcelona, en el cual se han reunido, perfeccionándolas, las experiencias legislativas anteriores.

Esta comparación permite situar este plan dentro del proceso de lenta aproximación, por versiones sucesivas complementarias, a una cristalización de conceptos que acabarán por aparecer definitivamente en una ley general de urbanización, vieja aspiración profesional, empeño singular de la Dirección General de Arquitectura y, desde 1949, tarea concreta de la Jefatura Nacional de Urbanismo.

## 2. *Planeamiento parcial en desarrollo del Plan Comarcal*

La Memoria del Plan Comarcal de Barcelona contenía un capítulo dedicado a tratar de los Planes Parciales, con unos párrafos de claro sabor didáctico que traslucen el estadio conceptual del tema y que incluyen fundamentalmente unas ideas indicativas para la ordenación de las zonas de Levante, de Poniente y de las zonas deportivas y de reposo de Viladecans, Gavá y Castelldefells.

Para la zona de Levante, amplio triángulo de 774 hectáreas, situado al este de la Plaza de las Glorias, se preveía una ordenación con grafiado de bloques incluso, muy dentro de la tónica del sector de la Avenida del Generalísimo de Madrid, tanto en la composición y trazado general, como en el tratamiento de las manzanas y de los bloques, lo que puede apreciarse en los documentos gráficos de la propia Memoria. Otro tanto puede decirse de las 620 hectáreas que constituían la zona de Poniente, situada justamente en el otro extremo de la Avenida de José Antonio, a la entrada a Barcelona desde el aeropuerto. Ambas operaciones estaban dictadas por intención parecida a la de la prolongación del Paseo de la Castellana de Madrid: tratar los grandes ejes de circulación como escenografía urbana, aprovechando el hecho de que la inversión pública en infraestructura genera la suficiente plusvalía en los terrenos laterales como para que la iniciativa privada pueda responder favorablemente a una ordenación racionalizadora, sobre todo si los volúmenes permitidos son suficientemente generosos y el tipo de ordenación es lo bastante sencillo como para eliminar o facilitar los problemas de reparcelación.

Pero con independencia de estas operaciones de prestigio, que sólo fragmentariamente y a menor escala serán abordadas, se desarrolló una importante experiencia de planeamiento parcial a partir del Reglamento de 1954 que establecía una clara sistemática para el desarrollo del Plan Comarcal por planes parciales y proyectos de urbanización, cuyos antecedentes estaban en las leyes especiales de Madrid, Bilbao y Valencia. Con base en ello empezaron a actuar los Ayuntamientos y la Comisión de Urbanismo, de modo que al acabar la década era, sin duda, la Comarca el territorio que probablemente tenía mayor número de planes parciales aprobados o

en realización. Bien es verdad que, como se ha señalado certeramente, el Plan Parcial muestra pronto en esta experiencia su carácter ambiguo de fórmula jurídica para formalización de toda una serie de tipos diferentes de intervención, desde la simple ordenación de manzana, como acción puntual de reducidas dimensiones, hasta los grandes sectores, o los polígonos de vivienda o industria (6).

Por lo que respecta al trasfondo teórico que inspiraba el planeamiento parcial de Barcelona, podría decirse que la clara voluntad de recuperación del racionalismo, sentida más bien como una puesta al día de las corrientes internacionales que como una inconfesable reivindicación del GATCPAC, lleva incluso a la modificación de las ordenanzas municipales, para romper el obligatorio molde tradicional de la manzana cerrada del Ensanche y hacer posible la aparición de composiciones a base de bloques aislados. La penetración de las nuevas ideas higienistas en los ámbitos municipales queda patente en estas consideraciones justificativas: "se tiende con ello, en último término, a conseguir viviendas en mejores condiciones de habitabilidad (finalidad a la que también propenden determinadas exigencias de asoleo) y conjuntos más de acuerdo con las pautas generales, o indiscutidas, de la buena técnica urbanística. No está de más hacer notar aquí que, aparte de la mejora de condiciones de las viviendas en sí, las nuevas ordenaciones propugnadas han de permitir disponer de espacios exteriores complementarios para juegos de niños, lugares de reposo y focos de relación social, misiones que no se pueden confiar a la red viaria, y que también para el problema de aparcamiento, de este modo, pueden encontrarse nuevos caminos de solución" (7).

Pero junto a los planes parciales más impregnados de aplicar estas innovaciones del higienismo y del comunitarismo recién incorporados, aparecen también otros planes para ordenación o simple intento de racionalización de barrios existentes o de extensiones urbanas de relleno o de prolongación de infraestructuras existentes, los cuales no manifiestan apenas más que una preocupación simplemente regularizadora y se conforman con definir alineaciones para una red viaria que se amolda muy conservadoramente a lo existente y establecer un escaso número de tipologías para la edificación. En algunos de estos planes parciales podrían ponerse de manifiesto los tanteos, vacilaciones, incongruencias y faltas de habilidad con que se manejaban todavía las innovaciones. Bastaría contemplar el confuso esquema circulatorio del polígono de San Martín y el saldo de bloques de diversas alturas, profundidades y formas, que lo ocupan a medias, o "el simplicismo ingenuo de los primeros tanteos urbanísticos de Barcelona, después del bache cultural de los años cuarenta", que señalaba Oriol Bohigas a propósito del

(6) Véase AMADOR FERRER AIXALÁ: *Presentación y estadística de los Planes Parciales de la Provincia de Barcelona* (1956-1970). Publicaciones del Colegio de Arquitectos de Cataluña y Baleares. La Gaya Ciencia. Barcelona, 1974.

(7) E. BORDOY: *Principios básicos del urbanismo en el Plan Cerdá*. En Ildefonso Cerdá: *el hombre y la obra*. Ayuntamiento de Barcelona, 1951. Citado por AMADOR FERRER.

Polígono de Montbau (8), o el carácter amorfo de los espacios intersticiales del polígono de la Guineueta, donde “no hay calles ni plazas; existen, eso sí, unos restos, unos sobrantes de espacio, obtenidos —que no previstos— de la separación entre bloques” (9), y tantas otras lamentables características de un tipo de *habitat* surgido de aquella presurosa y no meditada incorporación, y de su degradación y hasta tergiversación que en Barcelona se manifestó con anticipación, pero que acabaría siendo consustancial con todas las actuaciones significativas en todas las ciudades españolas.

### 3. *El Plan Provincial*

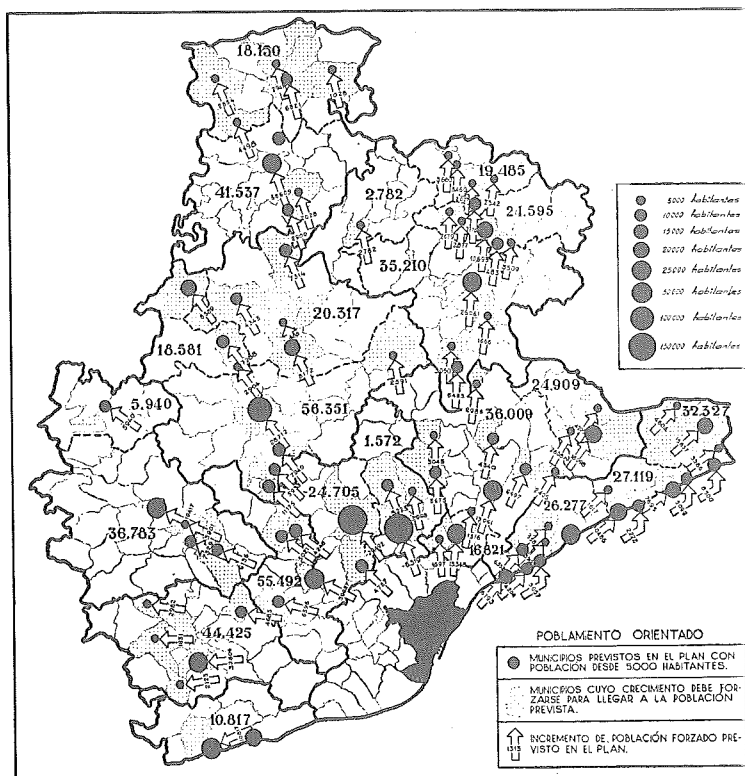
Uno de los más valiosos colaboradores de Bidagor fue, sin duda, el Director de la Oficina Técnica de la Comisión Superior de Ordenación Urbana de Barcelona, Manuel Baldrich, quien publicó en 1952 un trabajo interesante para comprender el estado de elaboración conceptual del planeamiento de ámbito supraburbano.

El trabajo, que, sin duda, parte del conocimiento de los planteamientos teóricos y estratégicos del "Pla de Distribució en Zones del Territori Català", va encaminado a defender las tesis descentralizadoras y restrictivas del crecimiento urbano y a apoyar el equilibrio territorial, para lo cual adopta la comarca como área territorial adecuada para constituir una unidad urbanística en la cual habrá de desarrollarse el correspondiente programa socio-económico.

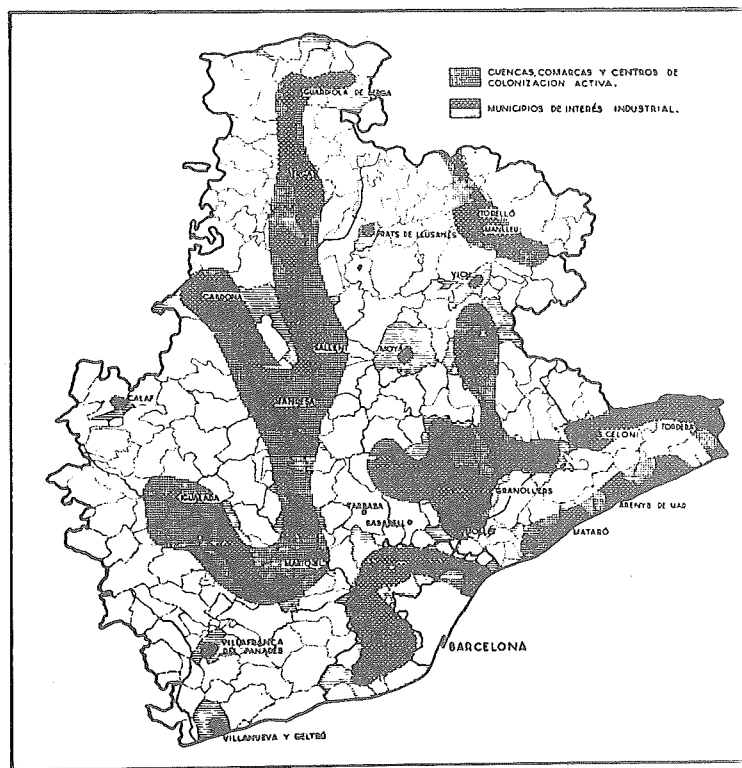
Pero, a su vez, la comarca es una pieza organizadora de la estructura de la región, ya que "en cada región, integrada por un conjunto de comarcas, se dispondrá un centro urbano singular que será la ciudad urbe, cuya población tipo puede oscilar entre 100.000 y 200.000 habitantes como máximo. Alrededor de las grandes metrópolis convendrá crear un anillo o cinturón protector de cincuenta a cien kilómetros, para evitar o restringir el crecimiento de los actuales aglomerados, ubicados en dicho anillo. Las nuevas industrias se desplazarán en su mayor parte fuera de este anillo".

El texto va acompañado de unos gráficos "demonstrativos de cómo en 250 años se ha derrumbado el equilibrio existente en el poblamiento de la provincia de Barcelona. En 1708 las comarcas de Osona y Bagés, en el interior de la región, eran un contrapeso de Barcelona y Maresma en la zona costera. En la actualidad Barcelona ejerce una atracción sin freno sobre los habitantes de toda la provincia".

Son interesantes de reseñar todas estas manifestaciones del pensamiento de Baldrich, puesto que a él se deberá fundamentalmente la realización, en los años siguientes, del Plan Provincial de Barcelona, que no se aprobará hasta 1959, cuando ya la promulgación de la Ley del Suelo haya introducido la figura del Plan Provincial en nuestro ordenamiento jurídico. Y precisamente, como una muy ortodoxa materialización de esa figura definida en la Ley, es como se presenta el



*Estructura urbanística de la provincia, según la intención homogeneizadora y descentralizadora del Plan Provincial.*



(8) ORIOL BOHIGAS: *El Polígono de Montbau*. En *Cuadernos de Arquitectura*, núm. 61, Barcelona, 1965.

(9) LUIS NADAL OLLER: *Reflexiones en torno a la Guineueta*. En la publicación citada en la nota anterior.



Plan Provincial de Barcelona. Como he escrito en otra ocasión, "si el Plan Provincial de Guipúzcoa puede entenderse como una anticipación, con su carácter de estudio ligado a toda una fase inicial de arranque, de tanteos y de aspiraciones, el Plan Provincial de Barcelona, aprobado en 1963 y redactado en años anteriores, representa más bien la expresión cabal y madura de la definición en que acabaron por cristalizar aquellos tanteos y aspiraciones, es decir, la de los planes provinciales de la Ley del Suelo" (10). Y este valor representativo se acrecienta por la singularidad que rodea a este documento, por el simple hecho de la casi total frustración del planeamiento provincial antes de llegar a formularse en el resto de las provincias. Singularidad que fue ya reconocida por el propio Bidagor cuando señaló que "la eficacia de las Comisiones fue muy diferente, según la entrega y la capacidad de los arquitectos que dirigían las Oficinas Técnicas y los medios de que dispusieron...". "En algunos casos la labor fue excepcional, como en Barcelona, donde se formuló el Plan Provincial" (11).

Una primera observación caracterizadora se podría referir a la forma en que el Plan responde a la indicación que tan claramente se confiesa en la introducción de esa Memoria: "Es el resultado de aplicar el urbanismo a la escala regional" (12). Así, los "principios y propósitos" se traducen en "la definición de una estructura, una ordenación del poblamiento, una zonificación y unas normas", a través de una metodología que es la extrapolación al ámbito provincial de la utilizada en el usual planeamiento de las ciudades.

El Plan trata, por encima de todo, de "recuperar el equilibrio que perdió el poblamiento provincial a causa del desarrollo industrial que originó la congestión y el desorden urbanístico" manifestado en la "inadecuada ubicación de las plantas industriales y el desarrollo anárquico de barrios periféricos de humilde condición habitados por las familias inmigrantes que proporcionan mano de obra a la industria". Por ello, el primero de los "principios básicos" del Plan será enunciado como "desarrollo equilibrado de la provincia", y para conseguirlo se señalan, entre otros, propósitos como: "definición de un programa de zonas de preferente desarrollo en el ámbito provincial", "limitación del crecimiento desmedido de Barcelona-ciudad y su cintura", "regulación del establecimiento de industrias en Barcelona-ciudad, por ser agente principal de atracción de población", "fomento de la industria en las zonas de preferente desarrollo urbanístico", "regulación y orientación de las corrientes migratorias", "estructuración de cada una de las comarcas estableciendo subcomarcas como escalón intermedio entre

aquellas y las entidades de población, asegurando el adecuado reparto de los centros de habitación, trabajo, recreo, cultura, mercados, transportes, etc., para el mejor bienestar de los habitantes", "tutela sobre los terrenos de regadío y las tierras de buena calidad", "limitación de la expansión de los núcleos urbanos, evitando un desarrollo excesivo y gravoso de las ciudades, villas y pueblos", "señalamiento de un perímetro de desarrollo urbano en cada población", de acuerdo con el cual "se impedirá el crecimiento de la población fuera de dicho recinto", etc.

Así, pues, la opción a favor del equilibrio territorial que veremos consagrarse en el preámbulo de la Ley del Suelo aparece aquí reiteradamente expuesta, desarrollada y propugnada como única solución para lograr "el fin esencial del planeamiento urbano", es decir, según el Plan, "la mejora del bienestar colectivo".

Por ello se insiste en este documento en que "resulta esencial modificar las actuales corrientes de población si se quiere evitar el despoblamiento del campo y, por el contrario, el hacinamiento consiguiente a la crecida acelerada de las ciudades industriales y especialmente de Barcelona capital". Y para ello "el Plan Provincial tiende a promover una inversión en el sentido de estas corrientes migratorias superponiendo a la corriente centrípeta provocada por Barcelona-ciudad sobre la región y sobre las zonas del Sur y Levante español una corriente centrífuga activada por la adopción de medidas adecuadas". Y esta propuesta de descentralización y de reparto equilibrado sobre el territorio, que ocasionalmente encuentra un curioso punto de apoyo en la alusión a la conveniencia de dispersión urbanística por razones de "táctica defensiva, con vistas a la guerra futura", lleva a los redactores del plan a una verdadera tesis "desurbanista" de cuya enunciación es interesante retener las cifras poblacionales, pues obedecen, sin duda, a criterios generalizados en el momento y sirven, como todo el plan, para manifestar incluso cuantitativamente la concreción de la teoría urbanística imperante: "parece claro que en tal orden de cosas lo ideal sería plantearse agrupaciones de 50.000 habitantes, distanciadas de veinte a cincuenta kilómetros y constituidas cada agrupación por un centro de unos 20.000 habitantes y una corona de villas o aldeas de 5.000 habitantes, por ejemplo".

Y como se considera que "la base del poblamiento equilibrado" está en "el factor industrial", se hace precisa una acción "total y definitiva" de ordenación de su desarrollo, problema que teóricamente no plantea dudas a los redactores del plan: "El camino es clarísimo; la ordenación industrial, urbanísticamente hablando, determinará automáticamente la ordenación del poblamiento, por cuanto la ubicación de centros industriales lleva consigo análoga distribución de áreas urbanas futuras sobre el territorio". Por lo tanto, también es clara la estrategia: para lograr la inversión de las corrientes migratorias deben alejarse las industrias de las áreas urbanas ya lanzadas, "provocando una dispersión sobre la provincia e incluso sobre las provincias colindantes". El plan define, en consecuen-

(10) FERNANDO DE TERÁN: *Planeamiento regional versus planeamiento provincial*. Editorial del número 3/72 de *Ciudad y Territorio*. Madrid, 1972.

(11) PEDRO BIDAGOR: *Situación general del urbanismo en España (1939-1967)*. En *Revista de Derecho Urbanístico*, número 4. Madrid, 1947.

(12) *Plan General de Ordenación de la Provincia de Barcelona*. Memoria. Barcelona, 1959.



cia, las áreas y localidades clasificadas como zonas de industrialización preferente, pero a la hora de establecer las medidas que puedan garantizar el cumplimiento de todos esos objetivos se limitan a señalar unos recursos desproporcionadamente pobres: la "estrecha conexión con la Delegación Provincial de Industria", la gestión de todas las ramas de la Administración Pública para las facilidades y ventajas posibles a las industrias que se instalen en las zonas adecuadas, asegurar a los municipios los medios económicos necesarios, fijar exacciones y limitaciones a las industrias que se establezcan en zonas no adecuadas y desarrollar una intensa propaganda a favor de las ideas del plan.

Descansando en este hipotético arsenal, el plan calcula cómo podrá organizarse el reparto de la población de acuerdo con la clasificación del territorio en áreas de distinto desarrollo, lo que constituye realmente la "ordenación provincial" objeto del plan.

De la extrapolación de las curvas demográficas se deduce que "de no modificar las tendencias actuales, en especial las corrientes migratorias que vienen actuando, la población de la provincia en el año 2000 sería de 5.277.730 habitantes, de los cuales 4.140.458 se encontrarían en la "Gran Barcelona" y 1.163.270 habitantes en el resto de la provincia".

Frente a este porvenir, el plan contrapone su objetivo: "parece deseable que la población de Barcelona y su comarca urbanística no rebase en el año 2000 los tres millones de habitantes. Esta cifra vendría dada por un crecimiento hasta dos millones de habitantes de la población concentrada en el término municipal de Barcelona y otro millón de habitantes como suma de los que, con la capital, constituyen la "Gran Barcelona". El resto de la provincia podría alcanzar una población total de 1.700.000 habitantes. Ello representa un incremento aproximado de 550.000 habitantes sobre el poblamiento que tendría el resto de la provincia en el año 2000, de seguir las tendencias actuales".

Y la hipótesis descentralizadora continúa dispersando futuros habitantes: "Esta población que estimamos tope deseable, en el año 2000, es menor que la población total prevista según el crecimiento natural de la provincia, que llega, según se ha visto, a 5.277.730 habitantes. La diferencia, es decir, 600.000 habitantes, entendemos que no debieran asentarse en la provincia de Barcelona, sino que, por el contrario, 200.000 habitantes podrían ser avecinados en las otras provincias catalanas a lo largo de los próximos cincuenta años y 400.000 habitantes podrían fijarse en sus zonas de origen, en el Levante español, mediante oportunas medidas encaminadas a disminuir la intensidad de las corrientes migratorias dirigidas a la región catalana". Pero no hay alusión a cuáles serían esas medidas, evidentemente externas al propio plan, de las cuales, sin embargo, el plan dependía de forma tan clara.

El resto del plan es la consecuencia de aplicar estos principios a una realidad geográfica sobre la que se proyecta una "estructura comarcal" con clasificación de

núcleos urbanos y de áreas de desarrollo según sus "diferentes posibilidades urbanísticas".

Evidentemente, el primer comentario que el plan sugiere hoy es el de la ingenuidad con que se plantea la posibilidad de manejar las corrientes demográficas. Es la ausencia de la consideración de medidas operativas capaces de hacerlo realmente viable dentro de la estructura administrativa, lo que confiere a este plan su carácter de propuesta teórica, de estudio, de "desideratum". Esta propuesta hubiera requerido una identificación de toda la Administración, con medidas de carácter nacional, es decir, un respaldo de la misma, a través de las adecuadas vinculaciones expresas. Pero esa identificación no llegó nunca. Por el contrario, la Administración se embarcará en los años siguientes en el servicio de una política económica general cuyos planteamientos habrían de conducir a resultados inevitablemente contrarios a los perseguidos por el plan. Por eso, la aprobación del mismo no llegó más que tarde (1963) y con carácter puramente indicativo: lo más a que podía aspirar la vieja doctrina urbanística, relegada al terreno de los estudios inoperantes por los nuevos planteamientos desarrollistas que van a caracterizar a los años siguientes. Así, el Plan Provincial de Barcelona adquirirá ese carácter a que hemos aludido ya, de ejemplo preclaro de lo que la Ley del Suelo y la doctrina urbanística entendían por planificación territorial, y en su aislamiento y singularidad dentro de nuestra cultura urbanística marca la cota quizá más alta en cuanto a su claridad de expresión de aquellas aspiraciones, que quedarán cortadas y frustradas, de un desarrollo territorialmente equilibrado. Si se comparan las previsiones del Plan Provincial con el desarrollo real de la provincia de Barcelona en los años posteriores, casi podría hablarse de profecía invertida.

#### 4. El Plan Director del Area Metropolitana

A los diez años de su aprobación, el Plan Comarcal de 1953 se encontraba ampliamente desbordado por un proceso de concentración demográfica e industrial totalmente inesperado por las previsiones sobre las que había sido elaborado, ante el cual se había ido produciendo de hecho una notable alteración de sus características en cuanto a zonificación, densidad y volumen. La Comisión de Urbanismo decidió emprender el estudio de la revisión de dicho plan comarcal, pensándose inicialmente en la convocatoria de un concurso para adjudicar la realización de una gran información urbanística comarcal.

En 1964 se constituyó una Comisión Técnica para la Revisión del Plan Comarcal y se solicitó y obtuvo del Ministro de la Vivienda la autorización oficial para proceder a la revisión anticipada, puesto que aún no se habían cumplido los 15 años que la Ley del Suelo otorgaba de vigencia a los planes.

Iniciados ya los trabajos por un amplio equipo de ambiciosos y muy plural composición, la Comisión de Urbanismo de Barcelona proporcionó en 1965 una declaración de principios y objetivos y en 1966 quedó ultimado el trabajo, con el nombre de Plan Director del Area Metropolitana de Barcelona, nombre doblemente proble-

mático, puesto que ni el "plan director" era una figura de planeamiento contenida en la Ley del Suelo, ni el Área Metropolitana de Barcelona era una realidad política y administrativamente fácil de institucionalizar, por más que los hechos urbanos y territoriales permitiesen la identificación, con mayor claridad que en el caso de Madrid, de un complejo de interrelaciones y dependencias que inducían al menos a aquella denominación, a pesar de que como señaló posteriormente el entonces Gerente de Urbanismo de Barcelona, Vicente Martorell, "el concepto de "área metropolitana", por el año 1965, aún se intuía más que se definía", añadiendo que en el caso que nos ocupa "se vio la necesidad de proceder al planeamiento conjunto de un área mucho mayor" (que la Comarca de 1953), que los técnicos denominaron "Área Metropolitana de Barcelona", y también que "surgió primero, como se ve, el concepto de "área metropolitana" y luego se trató de definirlo, de determinar sus límites con argumentos que los justificasen" (13). Y, efectivamente, se procedió a una delimitación del área metropolitana, apoyándose en criterios geográficos, económicos, demográficos y urbanísticos, como paso previo para el propio planeamiento.

Son muchos los motivos por los que el voluminoso trabajo que constituye el "Plan Director" merece un puesto destacado en la historia del planeamiento en España. Tanto por su enfoque metodológico, como por el modelo territorial adoptado, supone una importante aportación innovadora y, en muchos aspectos, marca claramente una primera ruptura enriquecedora y diversificadora con respecto a la línea uniforme del planeamiento emanado de la Dirección General de Urbanismo, y la apertura a nuevos horizontes culturales externos y, con ello, a nuevas visiones de los fenómenos urbano-territoriales. En este sentido puede señalarse que en el Plan resuenan en cambio claramente los ecos, que a Madrid llegaban mucho más apagados, del estimulante debate producido en Italia en los últimos años cincuenta y en los primeros de la década siguiente, sobre todo tras el alborozado lanzamiento del modelo de la "ciudad-territorio" en el Congreso de Stressa (1962) y su adopción como base del Plan Intercomunal Milanés de 1963. Dicho debate se desarrollaba dentro de una actitud cultural peculiar de aquel momento, correspondiente a lo que se denominó ideología de la "nuova dimensione" y "fase madura del urbanismo italiano", coincidente con la actividad académica desarrollada en algunas Facultades de Arquitectura italianas por aquellos años, con la reflexión a que dio lugar el concurso para el "centro direccional" de Turín y con la deslumbrante eclosión de los Samoná, De Carlo, Aymonino, Astengo, Quaroni, Canella, Tafuri, Ceccarelli, Rossi, etc., de la que iban dejando constancia revistas de gran difusión como "Urbanística" y "Casa-bella-Continuità".

Las relaciones de los ambientes barceloneses de la arquitectura con ese sugestivo panorama y el deslumbramiento

ante él justifican en gran medida que el "Plan Director" asuma efectivamente una fuerte carga de influencia italiana en sus planteamientos, que se manifiesta de modo categórico no sólo por la adopción expresa del modelo de "ciudad-territorio", con sus polos o polaridades y su "centro direccional" incluido, sino, especialmente, por la conceptualización, la metodología, la propia terminología y hasta la representación, así como por la forma de dar por conocidas, admitidas y totalmente generalizadas unas propuestas, unas formulaciones y una nomenclatura muy características de aquel preciso momento en el ámbito cultural italiano del cual, en muchos casos, no llegaron realmente a salir e incluso, dentro de él, fueron más tarde abandonados.

En cualquier caso, junto con el ya señalado carácter innovador de este trabajo en el panorama del planeamiento español, hay que decir que sirvió para aglutinar en torno a una empresa muy singular, sentida con general interés, a un nutrido grupo de profesionales de muy variados campos de actividad, muchos de los cuales hacían sus primeras armas en el urbanismo y habrían de quedar para siempre incorporados al cada vez más vivo y significativo plantel barcelonés. El trabajo fue abordado con aliento y ambición totalmente desacostumbrados, produciéndose un documento en el que por primera vez en España se plantean determinados aspectos metodológicos y conceptuales, como por ejemplo a propósito de la justificación teórica del modelo territorial adoptado.

El análisis de la realidad, la identificación de las formas espontáneas de desarrollo y de los elementos característicos del proceso en marcha preceden a la definición de ese modelo a seguir, cuya elección va precedida de otros posibles. La conjunción de ciertas tendencias naturales detectadas con los objetivos finales enunciados en la Declaración inicial (nivelación social, económica y urbanística del territorio, para asegurar la libertad de opciones, la indiferencia en la localización, etc.) marcaba un camino que conducía a una hipótesis de estructura urbana descentralizada y policéntrica, basada en una pluralidad de asentamientos diversamente caracterizados, pero homogéneos en sus niveles urbanos, fácil e intensamente relacionados entre sí en lo social y económico, a través de potentes redes infraestructurales. Continuidad urbana, pero no continuo edificado. "Tono urbano" extendido sobre el territorio. Todo ello coincidiendo con "los fenómenos básicos del sistema ciudad-territorio" que el plan enunciaba así: multiplicidad y reciprocidad de las relaciones entre los diversos puntos, así como su intensidad y variabilidad, tendencia nebulosa en el poblamiento, principio de indiferencia en la localización respecto al territorio e importancia de la problemática de la organización espacial en el ámbito más general de la problemática económica.

La aplicación del modelo al territorio, para la realización de los objetivos, llevaba a plantear una estructura polarizada extendida a todo el ámbito metropolitano. Para ello se señalaban los núcleos urbanos existentes que debían ser estabilizados o estimulados y se determinaba el emplazamiento de otras polaridades de nueva creación, concebidas como núcleos urbanos nuevos de

(13) VICENTE MARTORELL OTZET, VICENTE MARTORELL PORTAS, ADOLFO FLORENSA: *Historia del urbanismo en Barcelona. Del Plan Cerdá al Área Metropolitana*. Barcelona, 1970.





unos 250.000 habitantes, proyectados para estructuras demográficas, laborales, sociales, residenciales y de equipo, completas y equilibradas.

El sistema total de polaridades así definido se adecuaba territorialmente con el de los espacios libres, constituido por parques forestales, zonas verdes distribuidas con función primordial de separación de núcleos y terrenos rurales. Y la accesibilidad homogénea de todo el área se planteaba por medio de una red arterial concebida como una gran malla rectangular, distorsionada por la topografía, constituida por ejes de circulación paralelos a la línea de la costa y perpendiculares a ella.

Como el Plan milanés, el "Plan Director" aceptaba el supuesto de que, en ausencia de una planificación económica territorializada (se solicita expresamente esta atención por parte del Plan de Desarrollo Económico y Social), se podían realizar los objetivos del desarrollo económico, social y urbanístico equilibrado del territorio, a través del propio "Plan Director", que actuaría como marco de referencia para la programación de las inversiones públicas. Pero en la imposibilidad de condicionar realmente esa programación, el Plan se despliega en un nivel de abstracción y de intemporalidad que lo sitúan en una línea utópica a pesar de sus innovaciones conceptuales y metodológicas.

Las primeras dificultades prácticas que hubo de afrontar el Plan, una vez redactado, se derivaban de la amplitud de su ámbito (más de 3.000 kilómetros cuadrados) que desbordaba ampliamente aquel para el que tenía competencias la Comisión de Urbanismo (la Comarca definida en 1953 se refería a 485 kilómetros cuadrados) y afectaba a las correspondientes competencias de la Comisión Provincial y de la Diputación. Ello llevó a una tardía y extraña forma de aprobación del "Plan Director", en 1968, como "Avance del Plan de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Barcelona, a efectos administrativos internos, preparatorios y de orientación para la redacción de los planes definitivos", mientras que se acordaba al mismo tiempo proceder a la preceptiva revisión del Plan Comarcal de 1953, de acuerdo con las directrices de este Avance, y se recomendaba a la Diputación anticipar la revisión sincronizada del Plan Provincial, de acuerdo también con el Avance, en la parte correspondiente.

La resolución final del Ministerio de Vivienda tiene cierto interés al contrastar en la escueta prosa oficial el carácter insólito del documento, en relación con la línea habitual del planeamiento desarrollado hasta entonces y del marco jurídico obligado.

A partir de ese momento se inicia la penosa historia de la realización tripartita de los trabajos de planeamiento de un territorio único pero dividido por razón de competencias: la revisión del Plan Comarcal de 1953, con equipos técnicos y patrones políticos diferentes para lo relativo al municipio de Barcelona y al resto de la Comarca y, por otra parte, el planeamiento de la llamada "área de acción inmediata", o fragmento con horizonte a 15 años, de la ambiciosa área metropolitana inicialmente delimitada. Para su coordinación se nombró al equipo director formado por José Soteras (arquitecto autor

con Bidagor del Plan Comarcal de 1953), Manuel Ribas Piera (arquitecto funcionario de la Delegación del Ministerio de la Vivienda en Barcelona y colaborador de Baldrich en la redacción del Plan Provincial) y Alberto Serratos (ingeniero de caminos del Ayuntamiento de Barcelona) quienes, en compañía de los arquitectos Javier Subías, Juan Antonio Solans y Manuel de Solá Morales, serían protagonistas destacados de esa historia.

### 5. Continuación del planeamiento metropolitano

Los equipos técnicos y el equipo directivo que fueron constituidos tras la aprobación de aquel plan encontraron serios problemas de funcionamiento, prácticamente desde el momento inicial, por su propia organización tripartita, triple dependencia administrativa, falta de criterios políticos y, fundamentalmente, ausencia de órganos administrativos directamente responsables de las decisiones generales. A los dos años de dificultosa labor, el escepticismo en aquellos equipos era bastante general, ante la constatación de que la toma de las decisiones que estaban realmente configurando la ocupación del espacio del Area Metropolitana se producían cotidianamente a través de procesos absolutamente indiferentes a las previsiones del Plan Director y a las ideas básicas que lo orientaban, y que, además, esos procesos aparecían como inasequibles a toda posibilidad de sensibilización y acercamiento a las formas de entender el futuro del Area y su tratamiento a través del planeamiento. Los estudios realizados en este tiempo detectaban la existencia de 634 "urbanizaciones", dentro del Area Metropolitana, de las cuales sólo 154 (el 25 por ciento) estaban amparadas por una tramitación legal. Las expectativas urbanas creadas se revelaban capaces de absorber ya la población prevista para el año 2010, incrementada en el 50 por ciento. Una gran proporción del proceso que todo esto suponía de configuración de la futura distribución de la población y las actividades estaba en contradicción con la estrategia territorial equilibradora y descentralizadora del Plan Director, puesto que se producía como resultado del juego especulativo del mercado del suelo, según las leyes de éste, fortaleciendo los procesos acumulativos y aglutinadores.

En ese panorama había incidido, en 1970, la simplista política urbanística inicial del Ministro Morte, de forma que, inequívocamente, venía a demostrar el desentendimiento de la Administración Local por el planeamiento global del Area, a pesar de toda su ya larga historia y antecedentes, pero ahora, con la mayor gravedad, de que eran los propios órganos responsables del planeamiento los que aparecían como sus máximos distorsionadores a través del equivocado planteamiento de las llamadas Actuaciones Urbanísticas Urgentes para preparación de suelo urbanizado dentro del Area, que fue el tema catalizador de la larga situación de crisis latente. Todo ello llevó al proceso de desintegración de aquellos equipos, de los que se fueron desligando valiosos elementos que razonaron su alejamiento en la imposibilidad de la realización de una labor mínimamente útil, después de considerar la alternativa de convertir el trabajo de redacción

del Plan del Area Metropolitana en un simple ejercicio teórico. De esta situación de inestabilidad y escepticismo creada, sería ya imposible salir en lo sucesivo, a pesar de los esfuerzos realizados por el propio Ministro y su segundo Director General de Urbanismo, Emilio Larrodera, y de la creación de una Comisión Gestora del Area Metropolitana de Barcelona en 1971, dependiente del Ministerio de la Vivienda. De aquellos esfuerzos, y especialmente de un voluntarismo a ultranza del nuevo Director General, apoyado en un nuevo grupo de técnicos enmarcados en la citada Comisión Gestora, empeñados en producir un plan metropolitano a cualquier precio, sintetizando y estructurando la ingente cantidad de información acumulada durante los años anteriores, y saltando por encima de no pocas indeterminaciones irresolubles con otras tantas simplificaciones, resultó una nueva versión actualizada del Plan Director, de la cual se publicó en 1974 una especie de resumen a modo de presentación ante la opinión (14). En este documento es patente la resonancia de unas esperanzas de apoyo para la viabilidad del planeamiento metropolitano en la política enunciada por el III Plan de Desarrollo, que llevó incluso a pensar en un programa concreto de actuaciones para el Area, inserto en el IV y siguientes Planes de Desarrollo. La forma en que se vislumbra el carácter del Area, centrada por una "Metrópolis competitiva", y la meta declarada de obtener una maximización del crecimiento económico, relacionan también el trabajo con las coordenadas ideológicas del III Plan, aunque, por otra parte, es patente el objetivo de mantener en líneas generales la hipótesis polinuclear y descentralizadora del Plan Director, del que se recoge el modelo general de "ciudad-territorio". Para ello se vuelve a estudiar una localización repartida de núcleos jerarquizados de población y servicios, de polos industriales en zonas estratégicas, de parques separadores y de grandes áreas de equipamientos, así como una confirmación de la red infraestructural básica para el servicio de todo ello. Y todo con una renovada, actualizada y acrecentada información básica de gran amplitud. Se llega así a una llamada "Estructura meta-metropolitana" que no difiere esencialmente de la del Plan Director, si bien se ha acentuado la hipótesis de un tratamiento lineal del conjunto de todo el valle interior al Area, paralelo a la costa, para ponerse en correspondencia con "el eje de la futura Megalópolis Mediterránea" en conexión directa con Gerona y Tarragona. A esta estructura se llega, según se explica, a través de una evaluación crítica de varias alternativas y por un proceso iterativo de aproximaciones sucesivas.

El hecho de que se trate de un trabajo en cierto modo de divulgación de estudios más completos y profundos puede tal vez justificar una cierta elementalidad en el tratamiento general que impide conocer el grado de afinamiento real de los procesos seguidos y de la metodología utilizada, que, en cualquier caso, parece corresponder a un empleo correctamente académico de la metodo-

logía divulgada a través de conocidas formulaciones teóricas, de cuya aplicación real a este caso, y de la utilización de las técnicas cuantitativas de análisis y modelado utilizadas, así como de su influencia real en el planeamiento, nada puede opinarse por falta de una clara explicación. El propio trabajo señala al respecto que "en nuestro país, la contribución de técnicas cuantitativas a los planes físico-territoriales redactados en los últimos años ha sido escasa y máxime deficiente, caracterizándose por su parcialidad y absoluta desconexión con las propuestas" y que "tampoco se han producido las aportaciones teóricas necesarias, fruto de la investigación, que hubieran podido contribuir a un mayor rigor en las tareas prácticas o por lo menos a dar una mejor base para los enfoques". Afirmaciones con las que sólo se puede estar de acuerdo, pero con respecto a las cuales no se sabe cuál es la medida aportadora del esfuerzo que este trabajo parece haber realizado. Lo que resulta evidente es que la ingente documentación informativa manejada fue tratada en forma inhabitual por su rigurosa sistematización y que el mismo tratamiento racional y metódico presidió una, tampoco frecuente, valoración de pertinencia de los objetivos y los medios.

Finalmente, es importante señalar que el trabajo insiste en mostrar la indisoluble ligazón del desarrollo del plan con las características del necesario órgano gestor, dotado de atribuciones y recursos adecuados, y en que sólo a través de este órgano puede pensarse en la viabilidad del planeamiento. La alusión a la reforma de la Ley de Régimen Local entonces en estudio manifiesta la esperanza de la aparición en ella del reconocimiento y tratamiento administrativo adecuado para las áreas metropolitanas, sugiriéndose que, por tratarse de un territorio que forma una única unidad administrativa de planeamiento, requerirá de un estatuto jurídico propio, para el que se indica un modelo parecido al del Area Metropolitana de Madrid, junto con un órgano dependiente del Ministerio de la Vivienda.

#### 6. *El Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana de la Entidad Municipal Metropolitana*

La Ley de Régimen Local, aprobada en 1975, introdujo, efectivamente, la gran novedad de ese reconocimiento de las áreas metropolitanas como realidad de hecho que requería un régimen jurídico propio. Para atenderlas se reguló en esa Ley la constitución de las Entidades Municipales Metropolitanas para "aquellas aglomeraciones urbanas de elevada densidad demográfica y alto índice de expansión, consideradas en su conjunto, entre cuyos núcleos de población exista una vinculación económica y social que haga aconsejable la coordinación en el planeamiento y en la prestación de servicios del conjunto". El planteamiento del tema y su reconocimiento a nivel jurídico era esperanzador.

Pero la utilización que se hizo de estas disposiciones en el caso de Barcelona vino a resultar sorprendente y decepcionante.

Con anterioridad a la aprobación de aquella Ley, anticipando excepcionalmente por Decreto-Ley las ideas en ella contenidas, se creó en agosto de 1974 la Entidad

(14) Véase en este mismo número el trabajo de ESCUDERO, HERCE y RODRIGUEZ, dedicado a esta etapa de planeamiento del Area Metropolitana de Barcelona.



Municipal Metropolitana de Barcelona, que venía a sustanciar un largo pleito de opiniones encontradas sobre las formas de institucionalización del órgano gestor del Área.

El citado Decreto-Ley parte de reconocer que resulta “insoslayable abordar la ordenación de esta realidad metropolitana desde una perspectiva unitaria y con clara visión de futuro, configurando el correspondiente marco institucional para su planeamiento y gestión urbanística”. Por ello, “se hace preciso configurar un organismo al que se encomiende esencialmente la misión de orientar e impulsar el desarrollo del planeamiento”, ya que “la unidad del planeamiento metropolitano debe tener su lógica correspondiente a nivel de la gestión urbanística en el territorio, a través de un organismo que impulse el desarrollo del planeamiento; programe las actuaciones intermunicipales; canalice las aspiraciones municipales con el apoyo de una eficaz acción de asesoramiento y asistencia técnica;...” Pero, después de esta acertada introducción, se delimita el ámbito del área metropolitana sobre el que actuará la nueva Entidad coincidiendo, sorprendentemente, con el que se había definido en 1953 para la Comarca, encargándose del resto del territorio a la Diputación para que lo incluya en el estudio de un plan provincial. Es decir, que lo que se hace es sustituir la Comisión de Urbanismo creada en 1953 por la nueva Entidad y cambiar simplemente el nombre de comarca por el de área metropolitana, con lo cual, si bien se fortalece y potencia la capacidad gestora del órgano político-administrativo, se mantiene un ámbito territorial comarcal, y no metropolitano, dejando fuera del mismo amplios espacios que forman parte de esa unidad funcional superior detectada ya en el Plan Director y que venía siendo objeto de delimitación, estudio y planeamiento desde 1963.

Esta decisión administrativa se produjo, por otra parte, precediendo por meses a la aprobación definitiva de un plan cuyo ámbito era precisamente el que se reconocía oficialmente como área metropolitana: la revisión del Plan Comarcal de 1953. Su redacción se había independizado de los trabajos de planeamiento del resto del área metropolitana verdadera, no sin plantear problemas de enlace, y había seguido su propio camino bajo la tenaz, entusiasta y cualificada dirección y entrega de Alberto Serratosa y Juan Antonio Solans. El documento finalmente aprobado, después de una laboriosísima maduración y de dos contestadísimas apariciones públicas, es sin duda alguna uno de los más importantes planes de los últimos años.

El punto de partida era la constatación de la crítica situación de la comarca como consecuencia de un proceso de concentración que había venido discurriendo en abierta contradicción con las previsiones del Plan Comarcal de 1953.

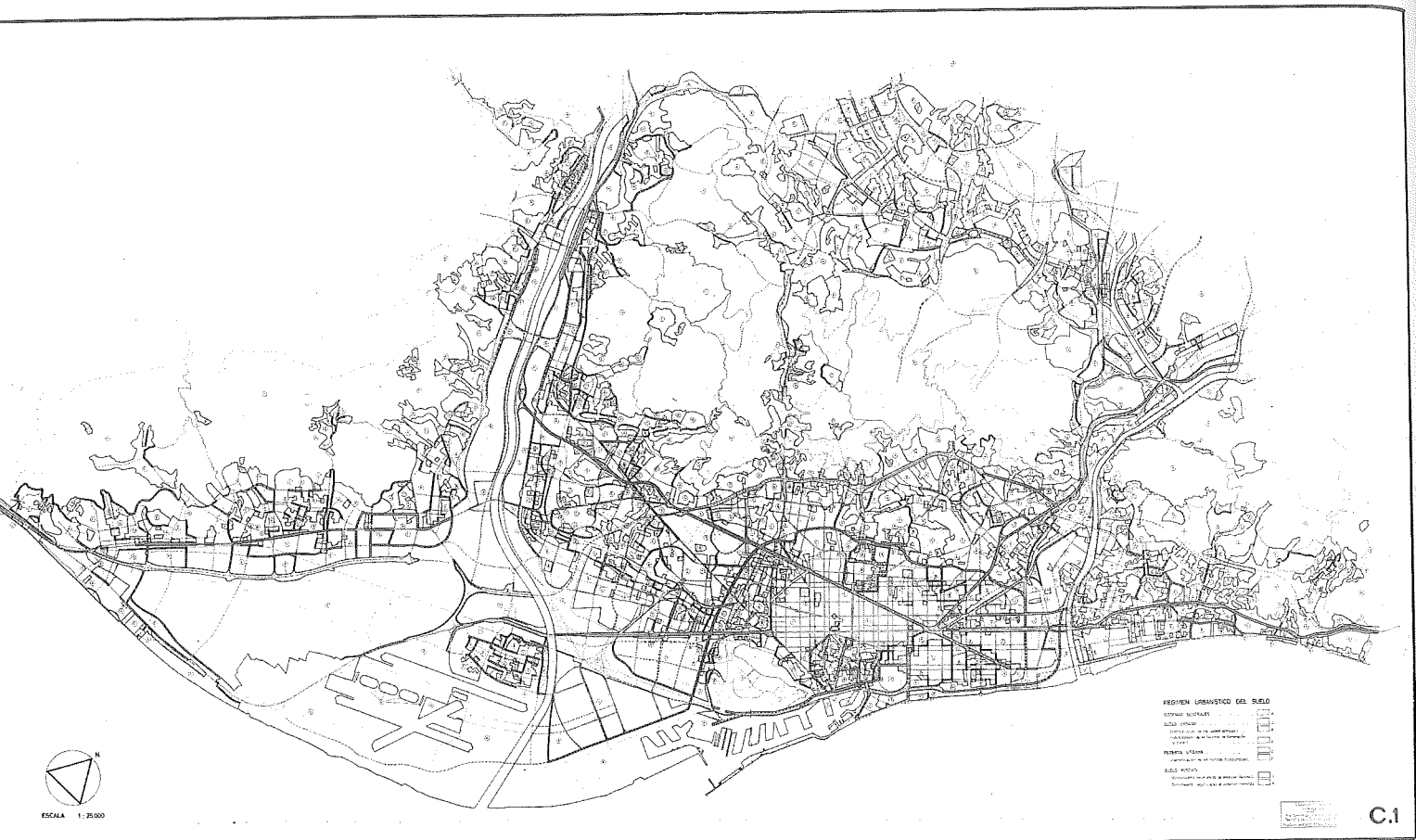
Una primera versión de este plan fue expuesta públicamente en 1974, produciéndose más de treinta y dos mil escritos de alegaciones, que en muchos casos demostraron la necesidad de reajustar las previsiones del plan, desafectando terrenos sobre los que existían derechos adquiridos de reconocimiento difícil de eludir, o incluso

ocupados por edificación producida con posterioridad a la elaboración de la base cartográfica. Ello produjo, a su vez, la necesidad de recurrir a nuevas afectaciones para poder mantener los estándares fijados para las reservas para usos públicos, lo cual imponía inevitablemente una nueva información pública. Por otra parte, se produjo, mientras tanto, la creación de la Entidad Municipal Metropolitana, a lo que habría que añadir la aprobación, también mientras tanto, de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo, con la correspondiente exigencia de adaptación a ella de los planes vigentes y de los que estuviesen en redacción.

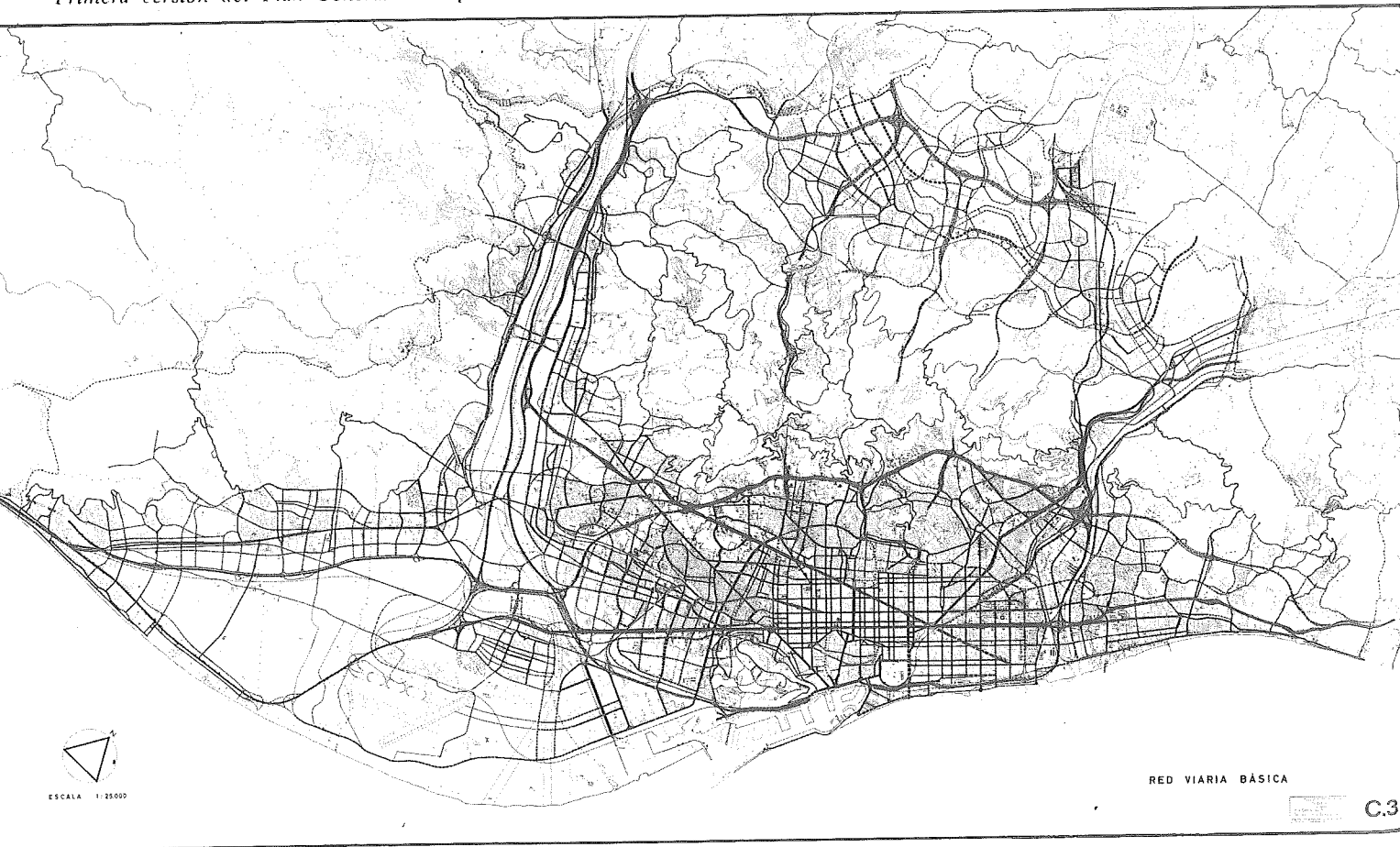
La nueva redacción del plan se produjo sobre una nueva cartografía más precisa y actualizada, añadiéndose un plano nuevo a escala 1:5.000, al anteriormente existente (a escala 1:10.000). Finalmente, tras la segunda información pública, el plan se aprobó en 1976 con el nombre de “Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona”, en versión no sólo modificada, sino también moderada y disminuída en su agresividad respecto a la propiedad privada, por comparación con las exigencias de la versión de 1974. También en el paso se perdió parte del rico contenido documental justificativo, y del rigor y claridad iniciales, apareciendo no pocas incongruencias. Por ello, al examinar este plan como aportación al fragmento de historia que estamos recogiendo, es preciso referirse tanto o más a esa versión de 1974 y a los documentos que la componían (que a veces constituían una verdadera exposición doctrinal sobre los problemas abordados) que a la definitiva versión sancionada por la aprobación oficial.

El plan trata de “mantener la posición del área barcelonesa como capital de una de las regiones más dinámicas de España y como sistema urbano de rango europeo”, así como de preservar igualmente “el desarrollo económico que se polariza en el área metropolitana de Barcelona, debido a las ventajas económicas de la urbanización, generadas por las facilidades del sistema metropolitano barcelonés para la especialización productiva, la complementariedad entre actividades y los aumentos en la oferta de los factores productivos, con los consiguientes aumentos en la exportación de bienes y servicios”. Coherentemente con ello, el plan persigue como objetivo básico la continuación del ritmo de crecimiento y, sobre todo, que éste no se vea interferido por limitaciones producidas por la falta de suelo disponible o por los fenómenos congestivos, que de hecho ya se están dando a causa de la crítica situación del área, como ponen de manifiesto los análisis previos de que parte el plan, en los cuales se destaca la congestión industrial, con la consiguiente demanda de suelo residencial de imposible satisfacción y la sustracción de superficie a los usos no rentables y especialmente a los equipamientos colectivos, respecto a las previsiones del plan de 1953.

Consciente de la imposibilidad de plantear modificaciones importantes en un proceso tan evolucionado y condicionado por factores muy poderosos externos a la posible acción del planeamiento, el plan “no presenta cambios drásticos en relación con el proceso “espontá-



Primera versión del Plan General Metropolitano: Planos C.1, C.3, C.4







exhaustivo, del que sólo quedan excluidas las áreas urbanas centrales, cuyo tratamiento detallado se remite a posteriores planes especiales y de reforma interior.

Dentro de la modesta estrategia descongestionadora incluida en el posibilista y moderado planteamiento del plan, esbozada a través de ese minucioso análisis casuístico de las posibilidades concretas de cada fragmento de suelo, se alían las medidas de esponjamiento y reducción de la edificabilidad, con la búsqueda de resquicios por donde introducir reservas para equipamientos. Y ligada a estas preocupaciones, y como todo resto de voluntarismo más visible y enérgico, el plan recoge la propuesta del Plan Director de introducir los llamados "centros direccionales", equilibradores y distribuidores de la centralidad y de los servicios, que, como vimos, correspondían a una importación de Italia.

Elemento fundamental del plan, por su capacidad de introducir una estructuración en todo el complejo *ma-remagnum* de usos entremezclados, es lógicamente la red viaria. El plan recogió, no sin esfuerzo por superar disparidades de criterios, tanto la Red Arterial de Barcelona, elaborada en 1962 por el Ministerio de Obras Públicas, como la Red Arterial Metropolitana, preparada también por el mismo Ministerio en 1974, con la última de las cuales la identificación no llega a ser completa. El hecho no puede dejar de suscitar preocupaciones, habida cuenta de que, como el propio plan señala, el mismo no puede controlar la programación y ejecución de las políticas sectoriales.

Habría que señalar finalmente que este singular documento, realista y posibilista hasta la renuncia a una imagen formal atractiva, perdida inevitablemente en el confuso "puzzle" de la desmenuzada zonificación, es, sin embargo, la última oportunidad que le queda posiblemente a ese territorio para desarrollarse con unas condiciones de habitabilidad aceptables. Tanto por las innovaciones que hemos señalado, algunas de las cuales dan forma precisa y clara a preocupaciones preexistentes parcialmente manifestadas en otros documentos, como por su carácter eminentemente realista y práctico, supone una cierta negación de la tradición idealista subyacente en casi toda la historia anterior de nuestro planeamiento. Es, en efecto, la negación del ingenuo voluntarismo de la prefiguración de una ima-

gen clara y bien definida, de la forma "ex ante", a imponer a una realidad más o menos informe.

No se puede terminar este comentario sin aludir brevemente a otros aspectos metodológicos más espectaculares, pero posiblemente menos influyentes, ya que en este terreno el plan supuso también la incorporación de técnicas nuevas, tanto por lo que se refiere al tratamiento cibernético de la información, como por la utilización de la malla de referencia que permitió obtener la información a niveles muy desagregados, como por el tratamiento por ordenador para la elaboración automática de tablas, análisis factoriales, etcétera, como, finalmente por la utilización de un llamante programa de Harvard para la mapificación automática de la distribución espacial de determinados fenómenos. También habría que hablar en este contexto del ambicioso intento de formular un modelo de simulación y verificación, cuyo abandono ante las dificultades encontradas supuso la vuelta a técnicas más tradicionales, como manifestación de los problemas de aplicación práctica de la modelística.

Todo este despliegue hace recordar las felices circunstancias de disponibilidad de unos medios desahogados y de un clima de respeto, apto para la reflexión y la maduración del trabajo, que indudablemente se dieron en la Comisión de Urbanismo, gracias a su estructura ya estabilizada de antiguo, a su claro funcionamiento económico y a la siempre comprensiva actitud del gran Gerente que fue Vicente Martorell. Ello configuraba un marco plenamente diferente de la extenuante y esterilizante polémica que trataba de llevar paralelamente, durante mucho tiempo, el desarrollo del Plan Director, perdido desde el primer momento en tantas incertidumbres producto de la curiosa situación en la cual se había llegado a convertir en una molesta carga que en la Administración nadie sabía cómo quitarse de encima y que a nadie interesaba de verdad. Frente a ello, la elaboración de este plan pudo sus- traerse a ese clima desde el primer momento, porque la Comisión de Urbanismo tenía suficiente inercia, sin que ello le impidiese recoger al mismo tiempo, y beneficiarse de ella, toda la rica herencia que había dejado el fructífero empeño del Plan Director en el ámbito siempre culturalmente vibrante de Barcelona. ■